

# 新国際秩序と日本の政治改革

佐藤 尋生

## 目次

- 一 はじめに
- 二 イギリスにおける議会民主化
- 三 議会史から見た政治改革
- 四 現代政治の変容
- 五 結語

## 一 はじめに

一九八九年一月二〇日、ベルリンの壁の崩壊、そしてルーマニアの流血革命等、あれよあれよという間にそれまでの冷戦構造の劇的氷解場面を、世界中の人々があらゆる場所で見ることができた時代、衛生放送の時代、そしてグローバル・ビレッジの時代を世界は迎えている。<sup>(1)</sup>

この時代に我が国では、佐川急便事件に代表されるスキャンダルによって、国民の間に政治に対する不信感と絶望

感が広がっている。それは特に「政治家」に対する不信感が絶頂に達し、ひいては議會制民主主義の根幹さえ揺がしかねない事態を呈している。

このことは、日本政治の危機と云わざるをえない。この政治の破局からどう立直るべきか。

ニュー・ワールド・オーダー時代の日本の役割を確実に果たすためにも、政治改革を緊急に実施しなければならぬ。政治の使命は社会的（国際社会）、地理的、時間的（歴史的）環境と離れて考えられないからである。

## 二 イギリスにおける議會民主化

一八三〇年フランスの七月革命の影響を受けて、イギリスでも中流階級、労働階級の人々の革命を求める声は日一日と高まっていた。「ホイッグ党の貴族の指導層は産業革命によって台頭した新興中流階級と提携し、トーリー党内の自由主義派もこれに合流して、強力な連合戦線を形成した。この年秋トーリー党のウェリントン Duke of Wellington (1769-1852) 内閣が遂に退陣し、グレー卿がホイッグ内閣を組織して、多年の懸案であった議會改革を達成する任務を負うこととなった」<sup>(1)</sup>。

グレー内閣が一八三一年に提出した画期的な改正法案は庶民院を通過したものの、貴族院の反対を受け、翌一八三二年五月提出した改正案も貴族院の反対にあい、そのため国民の激しい怒りが爆発し、国内は内乱の危機にいたり、ヴィクトリア女王はウェリントンを招いて事態を收拾させようとしたが失敗し、グレーは、改正法案の貴族院通過に充分にだけの新貴族多数をつくることを王に約束させ、再び首相の印綬を受け、新貴族の力によって貴族院を通過、

七月画期的な選挙法が成立した。<sup>(3)</sup>

この改正案により五六の都市選挙区が廃止され、三〇の選挙区は定員を一名に減じ、こうして得られた約一四〇の議席中、約六〇は州選挙区に与えられ、定員二名の選挙区二二、定員一名の選挙区二〇の新選挙区が創設された。これによりオールド・セーラムその他の腐敗選挙区や指名選挙区が一掃され、マンチェスター・バーミングガム・シェフィールドなどの新興商工業都市や人口の新たに急増した州が議席を新たに獲得した。<sup>(4)</sup>

ここで重要なことは、選挙資格についてである。

(一)年一〇ポンド以上の贍本による土地保有者、(二)六〇年以上の期限で一〇ポンド以上、二〇年以上の期限で五〇ポンド以上の定期土地保有者、(三)年五〇ポンド以上の地代を払う借地人に選挙権が与えられたことである。この選挙資格の拡大により、有権者の数が一八三一年には四三万人であったのが、一八三三年には六五万人増大したことである。しかしながら選挙権を獲得したのは中流階級中間層にとどまり、下層の市民の労働者層には、依然として選挙権は与えられず、彼等はそれ以降、普通選挙権獲得のためのチャーティスト運動を活発に展開することとなった。

この一八三二年の最初の選挙法改正によって、「改革」の堤が切って落され、一九世紀後半から二〇世紀にかけて相次いで選挙法改正が行われた。

一八六七年の第二次選挙法改正により、一八六六年に約一〇六万に増加し、一八八四年の第三次選挙法改正により、約二六〇万であった有権者数が、一八八五年には約四四〇万人になり、イギリスの選挙権は次第に普通選挙権に近いものとなった。

以上数次の選挙法改正により、中世以来のイギリス代議制の性格は根本的に変化し、中世社会は個人ではなく、何

等かの団体を基準とする社会であり、中世の代議制も組織された団体としての地方自治体——州や都市の自治体 *Communitie* を単位として、それらから中央へ代表を出すという体制であった。従って、中世社会が崩壊し個人を単位とする近代社会が成立したにも拘らず、依然として中世的代議制を保持していることは甚だしい時代錯誤であった。一八三二年以来の改革、とくに一八八五年の選挙区改正により、この体制が打破され、組織されざる国民大衆すなわち人口を代表する体制、あるいは代議士を選出するという唯一の目的をもつ組織である選挙区を単位とする代議制がこれによって代わったのである。<sup>(5)</sup>

### 秘密投票制および腐敗行為防止法

「選挙制度の民主化と関連して忘れてはならないことは秘密投票制の実施である。一八三二年の改革を機として腐敗選挙区を中心とする弊害は是正されたとはいえ、現金や利益誘導による選挙民の買収、選挙の際の地主や雇主等による脅迫は跡を絶たなかつた。<sup>(6)</sup>

このためこれらを是正するため、秘密投票制の採用が、一八六八年の選挙についての議会の委員会による調査の結果、公開投票の弊害が明らかにされたため、一八七二年秘密投票法の成立によって実現した。（選挙の際の投票が投票所において、選挙人によって口頭で行われていたため、無力な選挙人は、容易に買収、脅迫に屈する状態であった）しかしながら、選挙の運動家と選挙民の政治意識と道徳心が急速に向上しなければ、腐敗行為の根絶はいかんともしがたく、一八八三年、第二次グラッドストーン内閣時代に、「腐敗および不法行為防止法」が制定されるにいたって、選挙の実状は大いに改善された。

買収・脅迫等の腐敗行為を行った候補者は、その違反行為の行われた選挙区から選出される資格を永久に失

い、他の選挙区からさえて七年間出馬できないこと。候補者の代理人がかかる行為をなしたる場合は、その候補者は当該選挙区から選出される資格を七年間失う。また選挙費用も選挙民の人数によって制限をうけ、その費用の用途を明かにするとともに、会計報告を行なわしめることとなった。

この法律の厳しい規定により、選挙の公正の実が上がり、また一八七〇年制定された**教育法**により、選挙権を持つ大衆の政治意識の高揚と、政治に対するレベルの向上により、選挙を中心とする政界の状態も著しく改善をみたのである。

一八三二年の選挙法改正の第一歩の出発が、イギリス議会を民主政治の模範として、今日まで世界の国々から注目を受け高い評価をえさしめているのである。

そしてそれは、ヘンリ・ジェームス法務長官の議会におけるたった一つの演説によって初められたのである。

「伝統ある、そして誇り高き議員の皆さん、今こそ議会の名の下に、テムズ河の汚れを絶ち切ろうではないか、……議員の皆さん、今日金がなければ議員になれません。言葉を替えば、財力さえあれば誰でも議員になれるのです。歴史と伝統ある英国議会は、世界中のもの笑いになっているのです。チームズの汚ない流れを止めるのか、国民に対する誠意が問われている」と。

イギリスでは、一八八〇年**史上空前の腐敗選挙**(Political Corruption)が行なわれた。特に今でも語り草になっているドーバー海峡に近いサンドイッチ選挙区では、二人の無風選挙にかかわらず、市内にある一〇〇軒以上のパブを保守党、自由党が貸切りにして、有権者に酒をふるまい、買収・饗応・脅迫を広範に行ない、有権者は自分の家に投票・支持する党の旗を掲げる様相であった。また、自由党事務長エドウィン・ヒューグスは、パブ八八軒と契約して、饗

応に使用し、一軒二ポンドから四ポンドを、夜中夜中配り、「月世界の人」という流行語をつくりさえた。そしてこの腐敗選挙の調査報告書によると、国王により任命された選挙コミッショナーにより国政調査権（裁判所の所管）により三人の判事が交代で一〇〇〇人以上の証人を公民館を舞台にして公開で取調べ、腐敗の実態を徹底して究明している。

腐敗選挙の防止については、ビクトリア女王の命により、グラッド・ストン首相の指示により法務長官ヘンリー・ジェームスが厳しい罰則付きの法案を議会に提出、二二日間の大討論と、三年間にわたる慎重な検討、三週間の審議を経て、一八八三年八月二五日、法律五一号、腐敗・違法行為防止法として成立した。

それ以後、イギリスでは選挙違反の言葉は死語と化した。

### 二 議会史から見た政治改革

近代日本における最初の政治改革は、一八九二年（明治二五年）大井憲太郎が「普通選挙期成同盟会」を結成、一八九七年中村太八郎が長野県松本に同名称の組織をつくり、一八九九年東京に組織したことはじまる。

この普通選挙期成同盟会には、大井、中村、河野広中、幸徳秋水、高野房太郎、片山潜ら自由主義者から社会主義者まで広く参加したのも、諸外国との議会史と、異なる大きな特長である。

明治二二年、大日本帝国憲法とともに制定された衆議院議員選挙法においては、当初選挙権、被選挙権に厳しい制限がつけられており、選挙権を有する者は全人口の一%余に過ぎなかった。

選挙権を有する条件は以下のようであつた。

満二五歳以上の男子で、その府県内に一年以上居住し、直接国税一五円以上を納める者であつて、次の者を除く。

- (一) 瘋癲、白痴
  - (二) 身代限りの処分を受け負債の弁償を終えていない者
  - (三) 公権を剥奪された者又は停止中の者
  - (四) 禁固刑に処せられた者、一年以上の懲役若しくは国事犯禁獄の刑に処せられた者、賭博犯により処刑を受けた者（ただし、いずれも満期又は赦免の後三年を経た者を除く。）
  - (五) 選挙犯罪により選挙権を停止された者
  - (六) 現役の陸海軍軍人
  - (七) 華族の当主
  - (八) 刑事訴追を受け裁判確定前の者
- 一方、被選挙権を与えられていたのは以下の要件を満たす者であつた。
- 選挙権を有する満三〇歳以上の男子で、次の者を除く。
- (一) 宮内官、裁判官、会計検査官、収税官、警察官
  - (二) 府県・郡の官吏（その管轄区域内のみ被選挙権を有しない。）
  - (三) 選挙の管理に関係する市町村の吏員（その選挙区内のみ被選挙権を有しない。）
  - (四) 神官、諸宗の僧侶・教師

(五) 現役の陸海軍軍人

(六) 華族の当主

以上のような制限のうち、特に納税要件が撤廃されて満二五歳以上の男子による普通選挙（被選挙権については満三〇歳以上）が実現するのは、それから三〇数年を経た大正一四年（一九二五年）のことである。<sup>(7)</sup>

この普通選挙実現に関わる過程において、イギリスの議会史における政治改革実現の成果と類似すべき点を見ることができることができる。

### 明治三三年衆議院議員選挙法改正

前述したように、明治三二年衆議院議員選挙法（法律第三号）が成立した後、明治三三年までは、選挙権の拡大を伴うような大改正はない。<sup>(8)</sup>しかし、その間に、選挙権拡大を企図した衆議院議員選挙法改正案が提出されている。ここでは紙幅の関係上、そのすべてに言及する余地はないので、全体を概観し、注目に値するものと考えられるものを記述することとする。

帝国議会開設以後、明治三三年改正に至るまでに、同改正案を含めて議会に提出された衆議院議員選挙法改正案は、二〇件にのぼる。<sup>(9)</sup>そのうち、選挙権にも被選挙権にも何等触れていないものは僅か一件しかなく、残り一九件のうち、選挙権拡大案を含まないものも、一件しかない。<sup>(10)</sup>しかし、だからといって直ちに選挙権拡大への要求が衆議院内で強かったとはいえないのである。なぜかと云えば、その多くの改正案は衆議院段階で未決、消滅しているか、否決された改正案さえあったのである。

ここでは、参政権拡張の実現可能性が高かった、衆議院を通過した法律案を若干取り上げていくこととする。



第一に、明治二二年の衆議院議員選挙法改正法律案として初めて衆議院を通過したものととして、山下千代雄外二名が第八回議会で提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」がある。その提出理由は、「殊に選挙権及び被選挙権の如きはこれを拡張せざるべからざるの必要を認め本法の改正案を提出する所以なり」となっている。<sup>(11)</sup>

具体的には、「第六条 第一の中年齡二〇の下『五』の一字を削除し第三の中直接国税の下『一〇』の一字を削除す。

第八条 被選挙人たることと得る者は日本臣民の男子満二五歳以上の者たるべし。

第九条 現職の官吏は統て被選挙人たることを得ず。

第一〇条 削除す。

第一四條 四及び五へ左の但書を追加し五中『若は国事犯禁獄』の七字を削除す。但国事に関する犯罪者は比限にあらず。

第一七条 『及び被選挙人たることを得ず』の「一字を削除す」となっている。

すなわち、選挙年齢を二〇歳、納税要件を五円とし、被選挙権年齢を二五歳とするのを要点とする改正案を提出した。(この案は同院で最終的には時期尚早との理由で否決された)<sup>(12)</sup>

第二に、西村真太郎外二名が第九回議会で提出した「衆議院議員選挙法中改正法律案」がある。<sup>(13)</sup> 提出理由については、ごく簡単に「民度の進歩に伴い選挙権の拡張を要するに因る」とされている。

参政権に関する具体的改正点は以下の如くであり、

「第六条中第一第三を左の如く改む

第一、日本臣民の男子にして年齢二〇歳以上の者。

第三 選挙人名簿調整ノ期日より前満一箇年以上其の府県内に於いて地租五円以上又は前満三年以上其の府県内に於いて所得税を納め仍引続きおさむる者

第八条 被選挙人たることを得る者は日本臣民の男子にして年齢二〇歳以上の者たるべし。

第九条 現職の官吏は統て被選挙人たることを得ず、但し国務大臣及次官、検事総長、会計検査院長は此の限に在らず。

この案は、特別委員会付託を経たのち、衆議院第三議會において原案どおり可決、確定し、貴族院に送付された。貴族院の特別委員会で「原案は余りに（選挙権）を広め過ぐるを以て其の中間位を取らば可成らんとの賛成説と、時期尚早論に基づく反対説とあり結局否決」され、その後同院で否決が確定した。<sup>(14)</sup>

第三に、明治三十一年五月二五日政府によつて第一二回議會に提出された衆議院議員選挙法改正案がある。

伊藤博文内閣総理大臣は、五月二五日衆議院第一読会で、選挙権拡張に關して以下のような提案趣旨を説明している。

「…今の選挙法の規定に依りました所の選挙人資格では、各国民の意志を十分に代表するに足らずと認めました夫れ故に選挙権を下げましたのであります而して商工業の發達するに従つて市の代表者を特に増すの必要あるを認めました…（中略）…我國の現行の選挙法に依りますと云うと、四二〇〇万人の人口の上に於いて、選挙権を得ておるものが四万人内外になっております、此の度提出したる議案に依るときは、凡そ二〇〇万人に上ると思ひます、左様すると選挙人即ち所謂参政権を得るものが唯今より五倍以上に相成りまするが、この位の増加が先づ当然のことであろうと認めました、而して参政権を得る即ち選挙人の数は増しまして、人民の各種の意思を發表すれば、被選挙人の

上に於ては別段資格を要せぬことと認めます…（中略）…国政の結果自ら人民の負担を増さざるを得ぬ情勢に赴いて参つて居りますによつて之と相伴うて参政の権を拡張することの必要を認めましたのでござい<sup>(15)</sup>ます」参政権に関する政府原案は、以下のとおりである。

## 「第二章 選挙権及被選挙権

第八条 左の資格を具備する者は選挙権を有す。

(一) 帝国臣民の男子にして年齢二〇年以上の者

(二) 選挙人名簿調整の期日前一年以上其の府県に居住し仍引続き居住する者

(三) 選挙人名簿調整の期日前満一年以上土地租五円以上又は満一年以上所得税若は營業税三円以上又は所得税營業税を通して三円以上を納め仍引続き納むる者

第九条 相続に由り財産を取得したる者は其の財産に付被相続人の納税額を以て其の者の納税資格に算入す

第一〇条 帝国臣民の男子にして年齢二五歳以上の者は被選挙権を有す

第一一条 左に掲ぐる者は選挙権を有せず

(一) 瘋癲白痴の者

(二) 禁治産者準禁治産者

(三) 身代限の処分を受け債務の弁償を終えざる者及家賃分散の決定若は破産の宣告を受け其の確定したるときより復権の決定確定するに至るまでの者

(四) 公権剝奪及停止中の者

(五) 禁固以上の刑の宣告を受けたるときより其の裁判確定するに至るまでの者以下略。

議案は、特別委員会に付託され、参政権については次のような修正を受けた。以下、要点を略記する。

原案は選挙年齢を二五才、被選挙権を三〇才としたが、委員会はいずれも五才ずつ引き上げた。原案は官吏については、議員との兼職禁止としたが、國務大臣、法制局長官、各省次官及び勅任参事官に兼職を認めた。

この法律案は、衆議院第三読会で、委員会修正どおり可決確定し、貴族院に送付されたが、会期終了のため未決におわった。

第四に、明治三十二年二月八日政府によって第一三回議會に提出された「衆議院議員選挙法改正法律案」がある。その原案を特別委員会での修正した部分の要点のみを略記すれば(1)納税資格について、原案に地租以外の諸税が三円であったのを、地租と同じく五円と修正し、(2)官吏の兼職禁止について、原案では「職務に妨なき限りは」と兼職可能であったのを、「勅令に規定ある者を除く外」兼職禁止と修正した。<sup>(16)</sup>

#### 勅令による実質的参政権拡大

明治三十二年衆議院議員選挙法（法律第三号）において定められた、直接国税一五円以上との納税要件は明治三三年まで変更はなかったのであるが、何が直接国税かは勅令の定めるところであった。

当初、「衆議院議員選挙法及び貴族院令に於いて直接国税と称する種目の件」によって、直接国税とは地租及び所得税と定められていた。その後、その改正により直接国税の種目として新たに營業税が追加された。

以上のような過程を経て、前述した「衆議院議員選挙法改正法律案」は政府の提案により、明治三十二年二月一六

日、第一四回議會に提出可決され、明治三十三年三月二十八日、法律第七三号として公布されたのである。

## 大正八年選挙法改正

明治三十三年の選挙法改正以後、大正八年改正に至るまで、帝国議會に提出された衆議院議員選挙法改正案（普通選挙法案又は選挙取締法案等の選挙関連法案を含む）は、五四件あるが、そのうち成立したものは四件しかなく、さらにその内では参政権に関するものは二件で、そのいずれもが被選挙権の欠格事由に関するものである。提出法案全体の中で、参政権に関するもの二五件、うち選挙権の拡張に関するもの一八件、ちなみに普通選挙法案に関するものが六件であった。

ここでは、日向輝武外二名が第二七回議會に提出した「普通選挙に関する法律案」がある。その中の一部提案趣旨の中より、特に一部だけをここに紹介するにとどめる。

「…世界最良の政体が代議政体にして代議政体は普通選挙の制度に由て、始めて運用に妙に達するものなる事は、古今万国に通ずる法政の大義なり、国会組織の根底たる選挙法の如き宜しく此の大義に則り遍く選挙権を国民の全階級に配当し、等しく国民をして其の意思を国会に代表せしめ以て天壤無窮之皇基を翼賛せしむるを要す<sup>(17)</sup>」実に立派な趣旨説明であるばかりでなく、見事な議論をたたかわせ、十分なる審議をしていることが伝わってくるのである。

大正八年二月二十六日、政府は第四一回議會に「衆議院議員選挙法中改正法律案」を提出した。これは衆議院で、高木益太郎外三名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」及び、竹鼻時敬外六名提出「衆議院議員選挙法中改正法律案」と一括上程され、本案は修正、可決ののち貴族院に送付、貴族院では修正もなく可決、ここに大正八年五月二二日法律案六〇号として公布された。

## 大正一四年普通選挙法の成立

加藤高明内閣が作成した普通選挙法案（衆議院議員選挙法中改正案）は、衆議院提出に先立って大正一三年一二月、枢密院に諮詢された。枢密院にとってこの改正案は、「憲法付属の法律に数多の重大なる改正を加えむとする関要の案件」でありとして、実に二〇数回の審議が重ねられた。

枢密院は、二五歳以上の男子による普通選挙の導入という政府原案の大筋には同意したものの、多くの点につき修正意見を付し、被選挙権につき政府案の二五歳を三〇歳に引き上げること、欠格条項を拡大すること等を要求した。と同時に枢密院としての要求を記して次のような上奏書を翌年二月二〇日提出している。

「臣等衆議院議員選挙法改正案帝國議會へ提出の件諮詢の命を恪み本月二〇日を以て審議を尽し之を可決せり。而して本案の施行に伴ひ当局に於て教育の整備思想の善導及矯激なる行動の防遏に資すべき諸般の施設を為し以て制度の運用を円滑確實にし傾流奔注の弊なからしむるに努むべきこと臣等の切に希望する所なることを併せて議決したり。及ち謹んで上奏し更に聖明の採択を仰ぐ。」<sup>(18)</sup>

ここに見られるような、普通選挙導入の社会的、政治的影響に対する枢密院の危惧は、普通選挙導入の下でも選挙権者、被選挙権者の範囲をなるべく狭く限定しようとする要求に如実に表われているが、また一方では強力な治安立法への要求につながるものであった。大正一四年三月成立した治安維持法はこの要求に答えるものであった。

またこの普通選挙法案が社会に重大な影響をあたえる案件として、いかに騒然とした雰囲気の中で審議されたかは、大正一四年二月二二日の衆議院本会議の第一読会の議事録からも伺い知ることができる。

例えば牧山耕蔵の政府に対する質問の中に、「国家の面目の上より、また帝國議會の神聖を保持する上から、又議

会と民衆との意思疏通の上から観案を致し：、「本日我が衆議院内に於ては多数の警察官が配置され、傍聴席にも沢山なる私服の警官が入れられ：」、「政府案に賛成を致して居る各団体の人々は車数一〇台の自動車を駆って、此の衆議院の前に於て宣伝「ビラ」を徹いて居るのである、然るに政府案に反対を致す所の亡国普通打破民衆大会の人々が、衆議院に陳情に参ろうと致しましても、政府は之を阻止：」、「而も民意の暢達を図る政党内閣を標榜する所の現内閣が、斯くの如く民衆を圧迫し、憂国の志士を圧迫するということは何事であるか。」の質問に対して、議長が何等答弁する必要なしとして、加藤首相は法案の趣旨弁明に立ち、次のように述べている。

「憲法御制定終極の御趣旨は、広く国民をして大政に参与せしめられ、周ねく国民をして国家の進運を扶持せしめらるるに在りと信じます。学制発布以来実に五〇余年を経ましたる今日に於きましては、国民の知見も大に進み、国民教育の普及、並びに程度に至つては、世界列強に比して別に遜色ありとも考えられないのであります。（中略）：地方自治の創始以来、国民が政治的試練を経たる事、是亦五〇年に近いのでありまして、政治的責任の自覚及びその普及に至りましても、洵に徹底させるものありと認むるのであります。」<sup>(19)</sup>「ここにみられるとおり、国民の教育水準の向上及びその政治的自覚の高まりが普選導入の主たる理由として挙げられている。

同じく第一読会で、若槻内相は右の趣旨を敷衍し、次のように述べている。

「凡そ立憲政治の運用は、成るべく多数の国民をして国政に参与せしめ、国民の意思に聴きて政務の進展を期するを以て基本義と致します。而して其国民をして国政に参与せしめるの途は、選挙の手段に依るのが根本であります。併せながら国民の政治能力未だ進まず、憲法政治の運用尚お練熟の域に達して居りませぬ時代に於いて納税に関する選挙資格の制限を設けて、議会制度の穩健なる運用を期するのは、固より適當でありますけれども、教育の普

及其他時勢の進運に伴ひ、国民の政治的能力並びに訓練が亦相當に進歩せりと認めらるべき今日に於きまして、單に納税なる事實を以て国民参政能力の有無を判斷する標準と致しますことは、全く其の理由を發見するに苦しむ所<sup>(20)</sup>と斷言しており、若槻の見込によれば、普選導入により從來三三四万人余の有権者が、一挙に一四一五万人まで増大するはずであつた。(實際に普選が実施された最初の選挙である昭和三年二月の総選挙では、有権者数は一二五三万人であつた。)これは、人口一〇〇人に対する割合でいへば、從來の六人が二五人に増大することになつたのである。

衆議院では以上のような論戰を行ない、三月二日、可決され貴族院に送られた。

貴族院は三月二六日、衆議院から送付された案は更に修正する案を可決、選挙権、被選挙権については、政府案から存在していた「貧困のため公私の救恤を受ける者」という欠格条項を「生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受ける者」と改めたのと、衆議院が一旦復活させた華族の戸主の選挙権、被選挙権を政府原案どおり否認する修正をしたのであつた。

貴族院の修正案は衆議院に回付されたが、衆議院は貴族院の修正に同意せず、とりわけ「貧困のため公私の救恤を受ける者」という欠格条項を「生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受ける者」と改めた点が論議の中心となつた。もしこのように改めることになれば、選挙権、被選挙権の行使から排除される者の範囲が余りにも広くなり過ぎ、普選導入する意味が大幅に減殺されることを懸念したからであつた。

結局、このようにして衆議院と貴族院との間で意見が対立したため、同年三月二七日、両院協議会が開かれ、この両院協議会において、ぎりぎりのところで衆議院と貴族院との間で妥協が成立し、その結果欠格事項については、貴族院の修正案に更に「貧困により」との文言を付け加え、「貧困により生活の為公私の救恤を受け、又は扶助を受く



る者」と改めることで折り合いがついた。

こうして大正一四年三月二十九日、衆議院議員選挙法改正案は両院を通過、法律として成立した。この新法に基づく最初の普通選挙が行われたのは、それから三年後の昭和三年二月であった。

今日、日本の議会政治は危機的状况にある、と論ずる者さえ多い。

日本の普通選挙は、革命や戦争によらずに日本国民の英知と努力によって、漸新的に達成されたのである。その歴史的意義は特筆に価するものであって、現在の「政治改革」の精神的基軸もこうでなければならないと考察し、議会史の中での政治改革を明らかにしたゆえンである。

## 四 現代政治の変容

政治も社会現象の一つであることは当然のことである。しからば他の社会現象と同様に時代とともに変化すること、これまた当然と云わなければならない。

俗に、「経済一流」、「行政二流」、「政治三流」と囃し立てる風潮がジャナリズム以外にも多々見うけられるが、であるとしたら、世界のどの国が「政治一流」の国であるのか、是非にもお示しいただきたいものである。

経済や行政が優れて一流であるとすれば、政治も同列と見るのが一般的であり、「政治が三流」であって、競争の激しい国際社会において、経済だけ一流であるということは事実ありえないのである。

国民の自虐的性格としての表現であつたとしても、あまり感心できない。しかし、このような表現が大手を振って罷

り通ることこそ、今日日本政治に課された、緊急の課題と理解しても差支えあるまい。

そして現在の政治制度を大きく区分すれば、明治から一九四五年までの制度と、それ以降今日までの制度とに分類できる。しかし選挙制度に限定して考察するならば、いまの制度、衆議院選挙の方法は、一九二五年（大正一四年）に制定された普通選挙法（衆議院議員選挙法改正案）にさかのぼるのである。

およそ六五年前につくられた制度は、政治家、選挙民に定着したが、リクルート事件、東京佐川事件の発覚によって、当時現職の首相竹下登、前首相中曾根康弘、蔵相宮沢喜一の各氏をはじめ、自民党実力者や野党及び中央官庁の事務次官、民間人を含むスキャンダルとして、「政治と金」（政治家と金）をめぐる、実態が表面化するに及んで、「政治三流」式の評価が広く国民意志の中に定着しつつある。

議會七〇〇年の歴史を持つイギリスでさえ、様々な試練を経て、議会民主主義国の模範として燦然と輝いているのである。

イギリスにおいても未公開株を政治家に譲渡した事件として、一九二二年のマルコーニ疑惑が有名である。この疑惑ではアスキス内閣のチャーチル海軍大臣、ロイド・ジョージ大蔵大臣が追求を受け、数多くの証人が喚問を受けた。なかでもロイド・ジョージは株の売買は認めたものの、「投資はしたことがあるが、投機の為に株を購入したことはない」として、ことさら通常の経済取引であると主張し、結局保守党、自由党の二つの「調査報告書」が提出された。ここでは閣僚の罪は問えないとして、閣僚の行動規範を作成した、アスキスルールである。これは今日まで大臣の行動規範として、大臣の任命の時に直接首相より各大臣に手渡されている。また一九七二年六月建設業者ジョン・ポウルソンが破産したことから裁判の過程で、領収書等から発覚し、大疑獄事件に発展した。（ヨーロッパ最大の建

設家で公共事業に深く関係、保守党のモードリング、コードル、労働党のローバット等が収賂罪で起訴された事件）経験から一人一人の国会議員の利害関係の公開、利害関係登録制度として、改革が実を結んでいる。

政治的腐敗 (Political Corruption) は、一九世紀末から二〇世紀にいたる時期に、資本主義の爛熟とともに、巨大な独占資本ないし財閥を産み出し、企業を支配する少数者の意見が、政治を左右する中に、金権政治のはじまりを見ることができると述べている。

猪口孝（東京大学）教授の「官僚主導大衆包括型多元主義」によれば、国家と社会の關係に焦点をあて、「①大衆の参加と政党競争の自由、②近代国家形成と官僚制、③資本主義の後発性、④戦争と占領の経験などを点検した上で作られた規定<sup>(2)</sup>」で、政治体制にどのような影響を与えてきたかを把握することを目指している。そしてその中で、官僚機構が強いのか、弱いのかという次元と、政治体制が相対的に大衆を包括しようとする傾向が強いのか、弱いのかという次元とで分析されておられる。そして、日本、イギリス、フランス、アメリカを、日本は官僚機構のウェイトが大きく、官僚制の傾向が強いが、社会の諸利益から独立性を保つ傾向が強いフランス、官僚制よりも議会の強いイギリス、官僚制よりも大統領と議会と圧力団体（利益集団）が強いアメリカ、と日本の民主主義は大きく異なっていると述べられている。

日本における「官僚国家」の形成は、明治維新以降、新政府の指導者が、新国家建設の上から、内外の強い圧力から守らんが為に、対策上選択した結果派生したものである。

新政府の権力を確立するためには、その基盤を全国的なものにし、安定化を計る必要があり、新国家の統治、その仕組みを構築する必要性により、無私の政策立案、実行者集団の形成もこれまた必然性があつた。

そして一八七〇年代以降、官僚制による社会の支配は、二〇世紀の中葉にかけて、国家の進展と伴にますます増大の一途をたどり、戦争期には、国策としての戦争遂行のためのあらゆる政策を通じて、その活動を広めることが可能となり、戦後も、官僚制は生きのびただけではなしに、法律の策定・制定ごとに、相対的に地位を向上・強化することができた。

「戦後の新しい議会民主主義は、権限を国会で選出される首相に集中させた。…（中略）官僚制と政権党が一九五五年以来、継続的に協力関係にあることは官僚制の力を一層拡大する」ことになった。<sup>(22)</sup>

「また、新しい国会法は権力を委員会に分散させ、かなり大きな立法スタッフを議員につけたが、立法過程の本質を変えるには至らなかった。」公共政策の形成や決定に対して、政権党と官僚制は持ちつ持たれつとなり、審議会等を利用し、非政府部門の考え方を吸収しつつ、不満グループ、反対グループの力を分散し、強大な権限を確保する。そして、国会審議に入る以前の立法過程において、官僚制は力を一二分に発揮した。法案の準備を官僚が全てすることになったからである。それは内閣提出法案であろうと、議員提出法案であろうが、官僚制に依存することに変容していったからである。国会における大臣の答弁に例を見るまでもなく、官僚の助力なしに立案及び政策、政務全般について十分な掌握ができないという側面での「政治家側」の変容もそのひとつの大きな問題である。同じ議院内閣制をとるイギリスなどでは到底考えられない、日本特有の現象である。

戦後の経済発展とともに、日本の政治的特質のひとつに、国民の保守中道路線の選択があげられよう。そしてその政治基盤の広がりとともに、「その内部における利益表出と利益集約のメカニズムを新たに創造、開発してゆくことになる。そのひとつが、自民党内部の政務調査会の部会を軸とした「族現象」である。族現象とは、後に述べるわが

国の官僚制の影響力の後退と自民党の政治家の影響力の増大によって、それまでの政策決定権力の官僚による独占状態が崩れ、相対的に自民党政治家が政策決定に対して、強い影響力を行使すること<sup>(23)</sup>を意味する。いわゆる「官僚主導」から「政治家主導」に移行する変化を、「族議員」の出現はもたらしたのである。

官僚主導の政策決定に大きな環境の変化をもたらしたのは、一九七三年の第一次石油危機であった。経済成長の大幅な鈍化により、国の予算の増大がとまり、緊縮財政になれば、それまでの官僚のフリー・ハンドが大幅に制約され、その結果、新規事業、財源、権限等において、省庁間の利害調整に力を傾中せざるをえず、官僚主導に大きな翳りが生じた。

また、日本のGNPが世界の先進国と肩を並べる程に成長するとともに、国家目標そのものが不明になり、新たな国家目標の創出に官僚が対応できず、経済の主導権は完全に民間に移り、ここ数年前からの経済のボーダレス化等により、日本の国家主導の産業育成政策や非関税障壁に強い批判が集中し、官僚主導に国際・国内からの環境の変化が、大きく立ちはだかっている。

このような環境の変化が、政治家の役割の増大化に影響を与え、官僚間、省庁間の調整者としての、政治家の登場を促したのである。

政策策定者としての官僚制と最終決定権者としての議員や政権党の役割分担がこうして確定した。

## 五 結 語

一九五五年以来の日本の自民党による長期単独政権の維持は、政治の分野でも、行政の分野と同様の連続性を保証させ、政治に安定感を持たせる結果になった。

その反面、政治に緊張感が喪失し、党や政府の役職のポストをめぐる競争に明け暮れる現象を呈している。

自民党の長期安定政権は、党総裁選の激しい「派閥」間の争いに拍車をかけ、その中で派閥均衡型の順送り人事が制度化し、能力主義よりもセニオリティー・ルール（先任権）が重視され、まったく国民の意思を無視、国際社会や国家国民へのコントリビューション（貢献）よりも、派閥のグループ・インタレストだけを考えた政治が横行している。日本の国民的利益がいずこに存在するか、そして、その国民的利益を保全する道はいかにあるべきなのか。

国家の理想像とは、ボーダレス時代における国家とは、国家のスケッチを描く政治家がいま必要とされているのである。

一国平和主義や一国繁栄主義は地球時代、グローバル化の時代には、完全に過去の遺物でしかない。

日本人にとって国家とは、政治家とは、日本人は口先では国家や政治家の重要性を軽んずる顕著な国民であったが、ニュー・ワールド・オーダーの時代には、国家や政治家の役割や任務は重大であることに認識を新たにするのである。なぜならば、国民の政治意識レベルや政治的能力以上の「政治家」を望んでも、困難、いや不可能であると気がつくことである。その意味では政治は等身大である。

日本の「政治改革」は、(一)選挙法改革、(二)政治資金規正法改革、(三)政治腐敗防止法、(四)国会改革、(五)行政改革を並行的に推進することから始める必要がある。

そしてその改革の精神は、近代日本を築いた明治の「先哲者」に学ばねばならない。

いまなお政治家の「物欲」と「倫理」との闘いは、洋の東西を問わず、続けられている。

最後にエリザベス女王の国会開会の言葉をここに紹介しよう。

※ 名誉ある議員のみなさん。

実のりある審議を期待します。

(平成四年一月二〇日脱稿)

## 注

- (1) 『政教研』第一五号 拙稿 一九頁
- (2) 『イギリス議会史』中村英勝著 有斐閣 一四五頁
- (3) G.M. Trevelyan, *British History in the Nineteenth Century* (1782—1901), 1924, pp. 235—9; Schuyler & Weston, 27—8.
- (4) 前掲書 一四六頁
- (5) C.F. Maitland, 363; Schuyler & Weston, 50.
- (6) 一五四頁
- (7) 『我が国における普通選挙実現の研究』拙著 映文社 三頁
- (8) 明治二十九年勅令第二六三号により、実質的に選挙権及び被選挙権の拡大があった。
- (9) 衆議院事務局『参考叢書第三篇 衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』三頁
- (10) 東尾平太郎が第一回議会に提出した「明治三十二年法律第三号 第二条改正法律案」前掲 三〇頁

- (11) 前掲書 四六頁 衆議院議員選挙法中改正法律案理由書
- (12) 前掲書 四六、四七頁
- (13) 前掲書 五九頁
- (14) 前掲書 六二頁
- (15) 前掲書 一二二、一二三頁
- (16) 前掲書 一四九、一五〇頁
- (17) 『官報号外 大正八年二月五日 第四一回帝国議会 衆議院議事速記録第一〇号』 一二二、一二三頁
- (18) 枢密院會議事録 第三六卷(大正一四年) 一一頁
- (19) 官報号外 大正一四年二月二日 衆議院議事速記録 第一七号(第五〇回帝国議会) 三五五頁
- (20) 前掲書 三五六頁
- (21) 『族議員』の研究』猪口孝、岩井奉信著 日本経済新聞社 五頁
- (22) 前掲書 一一頁
- (23) 前掲書 一九頁